

Otázky a odpovědi

k nálezu Ústavního soudu ve věci Klimatické žaloby

(nález sp. zn. Pl. ÚS 6/25)

1. Kdo jsou stěžovatelé a čeho se před Ústavním soudem domáhali?

Spolek Klimatická žaloba a další osoby přímo zasažené změnou klimatu se obrátili na správní soudy zásahovou žalobou. Po neúspěchu před obecnými soudy se obrátili s individuální ústavní stížností na Ústavní soud.

Stěžovatelé se před soudy domáhali zjednodušeně řečeno toho, aby soud

- vyslovil **nezákonnost zásahu správních orgánů** – konkrétně **žalovaných ministerstev** životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy. Jejich zásah měl spočívat v **nestanovení konkrétních mitigačních opatření** vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o konkrétní, nebo soudem stanovenou hodnotu;
- alternativně navrhli, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu spočívajícího v nestanovení konkrétních mitigačních opatření, které by vedly ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva;
- současně navrhli, aby soud zakázal žalovaným ministerstvům pokračovat v porušování jejich práv na příznivé životní prostředí.

(Kauza proběhla dvěma koly řízení před správními soudy a Ústavní soud výše popsal upravený požadavek stěžovatelů v druhém kole řízení).

Kauza je projevem tzv. **klimatické litigace** reagující na existenci klimatické změny, která představuje globální problém. Klimatickou litigací rozumíme jakýkoliv správní nebo soudní spor, který se týká problematiky změny klimatu.

2. Jak se kauza vyvíjela před obecnými soudy?

Správní soudy se kauzou zabývaly dvakrát, ve věci totiž zasáhl zrušujícím rozsudkem Nejvyšší správní soud.

Městský soud *prvním rozsudkem* označil zásah ministerstev spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 za nezákonný a zakázal ministerstvům pokračovat v takovém porušování práv žalobců. Ve vztahu k adaptačním opatřením žalobu zamítl. Proti vládě žalobu odmítl.

Nejvyšší správní soud *prvním rozsudkem* rozhodl o kasačních stížnostech dvou stěžovatelů a ministerstev. Stížnosti ministerstev vyhověl tak, že zrušil rozsudek městského soudu ve vyhovující části. Podle Nejvyššího správního soudu z národního, mezinárodního ani unijního klimatického práva neplyne městským soudem dovozená konkrétní povinnost České republiky ke snížení emisí skleníkových plynů. Existuje jen společný závazek pro EU a její členské státy.

Neexistuje-li závazek České republiky, nemohla se ministerstva dopustit nezákonného zásahu tím, že nemají konkrétní plán mitigačních opatření k dosažení zmíněného cíle.

V *pokračujícím řízení* před městským soudem stěžovatelé nově žádali, aby soud vyslovil, že zásah ministerstev, spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o (alternativně) 81 %, nebo 84 %, nebo 89,76 %, nebo o hodnotu stanovenou soudem, do roku 2030 a k následnému dosažení klimatické neutrality do roku 2050, je nezákonný. Jako pátou možnost navrhovali, aby soud rozhodl, že zásah ministerstev do práv žalobců, spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva, je nezákonný. Vždy k tomu žádali, aby soud ministerstvům i zakázal pokračovat v takovém porušování jejich práv.

Městský soud žalobu *druhým rozsudkem* zamítl s odůvodněním, že k tomu, aby mohl žalobnímu požadavku vyhovět, musel by mít jednoznačnou oporu v právu, což nemá.

Nejvyšší správní soud *druhou kasační stížností* stěžovatelů zamítl. Aby mohla být žaloba důvodná, je v koncepci českého správního soudnictví třeba najít pramen práva zakotvující závazky, které podle stěžovatelů nebyly splněny. Takový zákon však v ČR neexistuje.

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) vydal v průběhu druhého řízení před Nejvyšším správním soudem rozsudek ve věci *Verein KlimaSeniorinnen proti Švýcarsku*. Nejvyšší správní soud na něj reagoval a dovodil, že ani jeho aplikací nemohou stěžovatelé v konkrétní věci uspět. V ČR není z čeho dovodit konkrétní povinnost ministerstev ke snížení emisí skleníkových plynů.

3. Co jsou to mitigační opatření, kterých se stěžovatelé domáhali a k nimž měla ministerstva přistoupit?

Mitigační opatření jsou kroky, které zmírňují nebo omezují příčiny klimatické změny, především snižováním emisí skleníkových plynů. Cílem je omezit nebo zpomalit samotnou změnu klimatu.

Příkladem mitigačních opatření je efektivnější využití zdrojů energie, využití solární či větrné energie, zateplení budov atd.

Adaptační opatření oproti tomu reagují na konkrétní projevy klimatických změn (sucho, povodně, vlny horka). Neřeší příčinu změny klimatu, ale minimalizují její dopady na společnost a přírodu. Jejich cílem je přizpůsobit se aktuálním i budoucím dopadům změny klimatu.

Příkladem adaptačních opatření je výstavba protipovodňových hrází nebo retenčních nádrží, změna zemědělských postupů (např. výběr odolnějších plodin) atd.

Řízení před Ústavním soudem, stejně jako druhé rozhodovací „kolo“ před správními soudy se týkalo již jen mitigačních opatření. Tedy opatření s cílem zmírnit změny klimatu. V prvním „kole“ se řízení před správními soudy týkalo i adaptačních opatření, ve vztahu k nim ale již ani v prvním kole neuspěli a zamítnutí tehdy Ústavní stížností nenapadli.

4. Jak rozhodl Ústavní soud?

Ústavní soud stížností stěžovatelů nevyhověl a **zamítl** ji.

Důležité je, že Ústavní soud mohl řešit pouze to, co bylo obsahem řízení před obecnými soudy.

Stěžovatelé si zvolili pro svůj cíl zásahovou žalobu podle soudního řádu správního. Zásahu v podobě nepřistoupení k mitigačním opatřením se podle nich měla dopustit žalovaná ministerstva.

Ústavní soud však dospěl k závěru, že **ministerstva nejsou původci žalovaného zásahu**. Ona sama totiž žalovaný zásah nezpůsobují. Pokud by správní soud žalobě vyhověl, tak by ministerstvům povinnost teprve stanovil. To se však zcela míjí s institutem zásahové žaloby, která je nástrojem proti porušování existující povinnosti. Povinnosti mohou být stanoveny pouze na základě zákona, soudy nemohou roli zákonodárce zastoupit či nahradit.

K výraznému snížení emisí skleníkových plynů a dosažení klimatické neutrality ČR v horizontu přibližně 30 let je třeba ukládat povinnosti jednotlivcům prostřednictvím **zákonů**.

Odpovídající **zákonná úprava dosud neexistuje**. Povinnost stanovit mitigační opatření dosud ministerstvům nestanoví **ani legislativa EU**, neplynou pro ně ani z **ústavního pořádku**.

5. Proč rozhodl Ústavní soud v plénu?

Ústavní soud považuje problematiku dopadů změny klimatu do základních práv za závažnou a celospolečensky (a celosvětově) důležitou. Proto o kauze rozhodoval v plénu, tedy ve sboru všech soudkyň a soudců Ústavního soudu.

6. Jaký bude mít zamítavý nález dopad na případná budoucí soudní a správní řízení?

Nálezy Ústavního soudu jsou podle Ústavy závazné pro všechny.

Ústavní soud v nálezu do budoucna nijak nepředjímá eventuální úspěšnost jiných žalobních typů nebo klimatických sporů, ať už na poli veřejného či soukromého práva. Svým nálezem do budoucna neuzavřel cestu dalším klimatickým žalobám.

Ústavní soud se mohl zabývat výhradně okolnostmi správní zásahové žaloby a žalovaným zásahem tak, jak jej vymezili stěžovatelé. Nejde tedy o rozhodnutí, které by se souhrnně zabývalo všemi možnými typy žalob v jednotlivých větvích soudnictví a posuzovalo jejich potenciální úspěšnost. Těmito otázkami se Ústavní soud nyní nezabýval a záměrně se soustředil na žalovaný zásah v mezích konkrétní procesní strategie stěžovatelů.

7. Uznal Ústavní soud existenci klimatické změny?

Přestože Ústavní soud stížnosti stěžovatelů nevyhověl, nijak nezpochybňuje existenci člověkem vyvolané klimatické změny, stejně jako skutečnost, že je naléhavě třeba na klimatickou změnu reagovat.

Plénium Ústavního soudu se ale nyní mohlo zabývat jen těmi otázkami, které bylo přípustné řešit v řízení před správními soudy v rámci stěžovateli zvoleného žalobního typu.

S ohledem na typ řízení před správními soudy a procesní strategii stěžovatelů Ústavní soud v nálezu nepřináší odpovědi na obecnější otázky (např. zda Česká republika jako celek činí dostatečná opatření proti klimatické změně a jejím důsledkům).

K výraznému snížení emisí skleníkových plynů a dosažení klimatické neutrality České republiky v horizontu přibližně tří dekad je třeba ukládat povinnosti jednotlivcům na základě zákona. V České republice přitom odpovídající úprava chybí.

8. Jak do případu zasáhl rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Verein KlimaSeniorinnen proti Švýcarsku*?

Pro Českou republiku a její orgány je judikatura Evropského soudu pro lidská práva závazná.

Rozsudek *KlimaSeniorinnen* vydal ESLP až v průběhu druhého kola řízení před Nejvyšším správním soudem. Stěžovatelé tedy svou žalobu a i její doplnění formulovali „bez opory“ v argumentaci Evropského soudu pro lidská práva.

S existencí rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vypořádal. Dovodil, že ani jeho aplikací nemohou stěžovatelé v konkrétní věci uspět. V České republice totiž není z čeho dovodit konkrétní povinnost ministerstev ke snížení emisí skleníkových plynů.

Rozsudek *KlimaSeniorinnen* posléze zohlednil i Ústavní soud. Zdůraznil, že Evropský soud pro lidská práva v kontextu klimatické změny posuzoval splnění povinností **státu jako celku**.

Ústavní soud se oproti tomu zabýval (podle zvolené procesní strategie stěžovatelů) jen a pouze žalovaným zásahem vybraných českých **ministerstev**.

Ministerstvům však porušení povinnosti přijmout mitigační opatření nelze přičítat: Bez zákonného podkladu, unijního podkladu či bez stanovení povinnosti přímo ústavním pořádkem neměla ministerstva k jejich přijetí pravomoc.

9. Vyžádal si Ústavní soud nějaké odborné stanovisko?

V řízení o ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření právnických fakult České republiky i Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky.

Obdržená vyjádření se shodovala v tom, že z žádného pramene práva neplyne závazek České republiky zavést mitigační opatření, jež by dosáhla výsledků požadovaných stěžovateli. Žádné z vyjádření neobsahovalo kritiku napadených rozhodnutí správních soudů, ani výslovnou formulaci, že by mělo být ústavní stížnosti vyhověno.

10. Uplatnil někdo ze soudců odlišné stanovisko?

Nikoliv, nález byl plénem přijat jednomyslně.

Pozn.: Tento dokument slouží pouze pro účely zjednodušení komunikace obsahu vydaného nálezu směrem k veřejnosti. Závazné odůvodnění nálezu je obsaženo pouze a jedině v textu rozhodnutí publikovaného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.